

学校编码: 10384

分类号____密级____

学号: 13920091150462

UDC____

廈門大學

硕 士 学 位 论 文

服务型政府建设中的公共服务标准化

Standardization of public services

in the process of the construction of service-oriented
government

段哲哲

指导教师姓名: 卓越教授

专 业 名 称: 行政管理

论文提交日期: 2012 年 月

论文答辩时间: 2012 年 月

学位授予日期: 2012 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2012 年 月

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

摘 要

公共服务是服务型政府建设的核心问题,也是促进经济增长和社会发展的重大理论与实践问题。随着经济社会的发展,人民对公共服务的需求和质量要求的不断提高,只有尽快提高公共服务供给能力,才能满足社会公众的需求。为贯彻落实科学发展观,推进服务型政府建设,进一步完善公共服务职能,我们需要采取新的方法与手段。本文采取文献研究法、比较研究法以及归纳演绎法,从众多文献当中提炼出公共服务标准化的内容。首先总结了我国服务型政府建设进程,归纳了我国服务型政府建设不同阶段实践主题的特点以及内容,认为公共服务标准化是服务型政府的第四阶段,分析发展行政学视角中的服务型政府理论发展脉络,对比了我国服务型政府建设的实践与理论;然后研究了国外政府理论与实践的演进,分析了公共服务标准化在外国政府管理中不同阶段所扮演的积极作用,对比国内与国外公共服务的理论与实践;其次借鉴了企业管理标准化的实践,研究了标准化方法在促进企业管理提升方面的重要意义,对比政府管理与企业管理提升服务质量的标准化方法;全面考察了我国服务型政府中各类主题之间的辩证关系:公共服务标准化促进公共服务市场化作用的发挥,公共服务标准化影响公共服务绩效评估的科学性,公共服务标准化保障公共服务均等化的实现;最后通过这些内容的对比与梳理,我们认为公共服务标准化是服务型政府提升服务质量的途径,是服务型政府深入发展的新工具与手段。这些研究为公共服务标准化在服务型政府建设中的作用做出了理论上的探讨,为后续研究提供了参考。

关键词: 服务型政府;公共服务;标准化

Abstract

The public service is the core issue of the construction of the service-oriented government, but also the issue to promote economic growth and social development in theory and practice. With economic and social development, people's demand for public services and the continuous requirements of quality improve fast. In order to meet the needs of the public, improve the of supply of Public services. In order to implement the scientific concept of development, push forward the construction of service-oriented government, further improve the functions of public services, we need to adopt new methods and means. In this article we use the documentary research method, comparative study method and inductive deductive method, then extract the standardization of public services from the numerous literature, analyze the role of standardization of public services. We first summarize the process of the construction of the service-oriented government in China, Summarize the characteristics of different stages of the construction of service-oriented government in China, analyze the development context of the theory of service-oriented government, compare the practice and theory of the construction of the service-oriented government. Then we research the evolution of the theory and practice of public administration abroad, compare the practice and theory of public service at home and abroad; after that we learn from the practice of standardization of business management, analyze the importance of standardized methods in the promotion of business management, compare Standardized approach to enhance the quality of service of public administration and business management; comprehensively investigate the dialectical relationship between the various themes of the service-oriented government: the standardization of public services can promote the marketization of public services to play the role, the standardization of public services can affect the scientific nature of the performance evaluation of public service, the standardization of public services can protect to realize the Equalization of public services. Finally, through the contrast of these, we think the standardization of public service is the best way for service-oriented government to improve service quality, also is new tools and means of in-depth development of service-oriented government. In This article we

make theoretical discussion about the role of standardization of public services in the construction of service-oriented government and provide a reference for further research.

Key Words: Service-oriented government; Public service; Standardization

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 国内外研究综述	2
第三节 概念界定	6
第四节 研究方法与思路	9
第二章 服务型政府实践进程中的公共服务标准化	12
第一节 服务型政府建设的第一阶段：公共服务市场化	12
第二节 服务型政府建设的第二阶段：公共服务绩效评估	14
第三节 服务型政府建设的第三阶段：公共服务均等化	16
第四节 服务型政府建设的第四阶段：公共服务标准化	20
第三章 服务型政府建设中公共服务标准化的理论脉络	20
第一节 基于发展行政学视角的公共服务标准化	20
第二节 西方政府管理理论与实践自然演进中的公共服务标准化	26
第三节 企业管理标准化方法运用对服务型政府建设的启示	34
第四章 服务型政府建设各主题间关系的辩证分析	37
第一节 公共服务标准化促进公共服务市场化作用的发挥	37
第二节 公共服务标准化影响公共服务绩效评估的科学性	41
第三节 公共服务标准化保障公共服务均等化的实现	44
第五章 总结	46
参考文献	47
致谢	50

Table of Contents

Chapter I Introduction	1
Part I Topic background and significanc	1
Part II summary of related researeh at home and abroad	2
Part III definiton of the concept	6
Part IV methods and ideas of the research.....	9
Chapter II Standardization of public services in the process of practice of service-oriented government	12
Part I The first stage of the construction of service-oriented government : The marketization of public services	12
Part II The second stage of the construction of service-oriented government : the Performance Evaluation of public services.....	14
Part III The third stage of the construction of service-oriented government : the Equalizationof public services	16
Part IV The forth stage of the construction of service-oriented government : the standardization of public services	20
Chapter III The development context of the theory of service-oriented government.....	20
Part I The standardization of public services under the perspective of adminisrtation develoPment	20
Part II The standardization of public services of the evolution of the theory and practice of public administration abroad	26
Part III The Revelation of the practice of standardization of business management	34
CHAPTER IV The dialectical relationship between the various themes of the service-oriented government.....	37
Part I The standardization of public services can promote The marketization of public services to play the role	37
Part II The standardization of public services can affect the scientific nature	

of the performance evaluation of public services	41
Part III The standardization of public services can protect to realize the Equalization of public services	44
CHAPTER V Conclusion	46
Bibliography	47
Acknowledgements	50

第一章 绪论

近些年,学术界关于“服务型政府”的理论研究越来越热,人们普遍认为,服务型政府是中国政府改革的主要目标,是符合中国特色社会主义要求的政府模式。由此,关于服务型政府的理论研究成了政治学、公共管理学界的热点。但是,“目前中国学术界对于服务型政府的研究还处于起步阶段”^①。特别是对服务型政府的实现途径,学术界提出过多个主题,如“公共服务市场化”、“公共服务绩效评估”以及“公共服务均等化”等,这些主题在服务型政府的建设实践中发挥过一定的作用,但是也遇到很多问题,而公共服务标准化作为服务型政府建设的最新主题,可以解决遇到的一些问题,公共服务标准化是服务型政府建设的最新阶段,也是服务型政府必然选择与有效路径。

第一节 研究背景与意义

伴随着经济全球化与知识经济时代的到来,行政改革已成为 20 世纪 80 年代以来的世界性趋势,而这些改革的目标则是在“公共服务”的核心理念下,对政府行为进行重新考察,把提高政府效能作为政府改革的重要内容,各项改革内容都指向了政府提供公共服务的能力这一重要内容。

改革开放以来,我国经济得到快速发展,伴随着经济的发展,全社会对公共服务的需求不断上升,对政府提供公共服务的能力提出了更高的要求。我们虽然在公共服务领域进行了一系列改革,但是公共服务提供机制依然落后于现实的需要,政府行政能力的提高依然难以满足城乡居民日益增长的公共服务需求。目前社会问题日益突出,各种矛盾不断急剧,对政府公共服务供给能力提出了严峻挑战。

2004 年 3 月,在十届人大三次会议《政府工作报告》中,温家宝总理更是明确提出要“努力建设服务型政府”,首次将成都、上海和南京等地的服务型政府实践提高到中央政府层面;在十七大报告中进一步提出“加快行政体制改革,建设服务型政府”,随后,各地也纷纷进行服务型政府的实践。如何建设服务型

^① 施雪华.服务型政府的基本涵义、理论基础和建构条件[J].社会科学,2010(2):4-11.

政府，如何发展公共服务，已成为当前理论研究与实际操作的热点与难点。公共服务成为政府改革的核心问题，也成为实现经济社会协调发展的重大理论与实践课题。

为了落实科学发展观，建设社会主义和谐社会，促进政府职能转变，要认真总结国内外经验，找到提供公共服务供给能力的方法与手段。公共服务标准化在西方国家的公共服务领域得到广泛应用，并在实践中不断发展和完善。实践证明，公共服务标准化建设是政府改革创新的一部分，通过标准化的操作来规范政府的管理和行为，规范政府的公共服务，是政府应对公共需求的全面、快速增长与公共产品供应严重不足的矛盾的一种有效路径。它主要体现在两个方面：一方面，标准化建设体现了公共服务内在要求与价值追求。公共服务具有价值目标，应体现效率、公平、正义、普遍等价值目标，同时也可以解释为公众需要和经济持续发展的目标，并通过国家的法律予以确立；作为价值的公共服务，它是政府必须有的价值选择，是政府获得合法性、合理性的基础；另一方面，标准化建设有利于提高公共服务资源利用效率。标准化具有先进性，它所确定的一致性应有利于促进社会需求等到更好的满足，统一化的过程的实质就是打破旧的平衡和树立高标准的过程。

第二节 国内外研究综述

一、国外研究状况

由于公共服务概念界定的不统一，在现有文献资料中，并没有查到国外公共服务标准化的直接论述。而“标准化是人类在长期生产实践过程中逐渐摸索探索和创立起来的一门科学”^①，近百年来，世界各国对其探索与研究没有停止，也出版了一些著作，如盖拉德出版的《工业标准化—原理与应用》一书对标准化的定义给出了列举式的表述，桑德斯（英）的《标准化的目的与原理》提出了标准化的七项原理，松浦四郎（日）《工业标准化原理》提出了标准化的十九项原则，在具体的研究内容中偏向于工业与商业方面的标准化，侧重标准化的基本理论，在具体的运用中也包含公共服务标准化一些内容。

在公共服务领域，上世纪 90 年代以来，多国开展的政府改革中，已经逐步

^① 柳成洋.服务标准化导论[M].北京：中国标准出版社，2009 年 12 月第一版：30.

开展了标准化管理实践。国际上发达国家开展行政服务标准方面的研究较早，始于英国的“公民宪章”运动的实质就是公共服务标准化的内容，英国的《新公民宪章》在某种意义上可以被做公共服务标准体系，它也为国外公共服务标准体系研究奠定了基础，英国梅杰政府在 1991 年 7 月开展的公民宪章运动就是政府服务管理标准化的一种形式：政府制定相关标准，把服务的内容、标准、责任等公之于众，“要求政府各部门、各行业、各机构制订并检查自己的服务标准，并作出“服务承诺”。各部门、各机构的服务标准和承诺相当具体”^①；其次，实施相关标准，接受公众的监督，改善服务，实现提高服务水平和质量的目的。此后，其他很多国家纷纷效仿。1992 年，法国颁布了《公共服务宪章》，比利时颁布了《公共服务使用者宪章》。1993 年意大利颁布了《服务宪章》。1994 年，加拿大制定了服务标准协议。1997 年澳大利亚将“服务至上”项目引进联邦体系。1998 年瑞典议会批准了《公民服务法》。美国克林顿政府 1993 年 3 月成立的国家绩效评审委员会在不断推进政府再造的过程中，提出的基础性改革措施中就包括建立顾客服务标准，到 1996 年，联邦政府的各行政机构已建立了大约 2000 多个顾客服务标准，并于 1997 年由全国绩效评估委员会汇集联邦各机构制定“服务标准”，出版了有史以来第一本政府服务标准手册——《顾客至上：服务美国民众的标准》。1996 年 3 月，联合国经济发展与合作组织（OECD）的 24 个成员国就公共管理问题举行首次部长级会议。会议总结报告指出，24 个成员国在面临全球经济问题、公民的日益不满以及财政危机等同样的压力时，都令人震惊地采用了极其相似的方式做出回应。报告所列出的 7 个方式之一便是“顾客导向，包括为公共服务提供明晰的质量标准”^②。

“公民宪章”运动推动的公共服务标准化的影响也扩张到亚洲国家与地区。我国的香港地区是第一个采取这种做法，它于 1995 年制定了“服务社区”计划。所有部门都有责任公布年度服务承诺，用通俗易懂的语言说明公众期望的服务标准。韩国 1998 年 6 月颁布了《公共服务宪章》。其主要内容是公开宣布服务内容和标准；如果发生恶劣的服务交付，承诺做出赔偿或提供上诉渠道。到 2006 年，共有 15525 个公共服务宪章。在 20 世纪 90 年代，亚洲一些其他国家也制定

^① 张定准. 英国“公民宪章”运动的现状与前景[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 1996 (1): 50.

^② 张欣. 行政服务标准体系建设探讨[J]. 大众标准化, 2011 (6): 51-52.

了服务宪章，其中包括新加坡、马来西亚等。^①

这一从英国兴起的“公民宪章”运动，其实质就是通过标准化的手段提供供借鉴的行政服务的质量标准，施行标准，形成了一种政府推动、竞争促进和社会监督约束相结合的较为完善的运行机制，实施公共服务标准化。当前欧盟国家以及一些亚洲国家大量开展的政府部门全面质量管理，采用了标准化管理的措施，如公务员的行为规范，公共服务的标准，以至于开展全面质量管理工作的标准化框架等。

二、国内的研究状况

我国的标准化研究起步比较晚，对公共服务标准化的研究更是滞后，随着服务型政府建设在全国的兴起，公共服务标准化研究主题在近几年才引起学者们的重视。总结公共服务标准化在国内的研究脉络，可以划分为三个阶段：

第一阶段主要是 20 世纪 70 年代到 20 实际 90 年代中期。研究的内容主要是讨论标准化的基本原理与编制方法，研究对象主要是工业标准化与农业标准化，这些内容也成为后来公共服务标准化编制所遵循的基本准则与理论依据，如李春田等（1981）的《标准化概论》主要介绍了标准化的基本原理以及标准化的应用方面，偏向于实践的总结与编制技巧的设计，成熙治等（1994）编著的《工业标准化基础》将研究重点放在工业领域的标准化方面；这一时期的还有一个重要成果就是有一项专门的国家标准《标准体系表编制原则和要求》，则主要是从编制技术技巧的角度进行研究，对标准化的规律概括少，还没有形成比较系统的公共服务标准化理论体系。

第二阶段 20 世纪 90 年代中期到 21 世纪初。随着我国产业结构呈现出由“工业型经济”向“服务型经济”转变的趋势，服务业在我国国民经济中的比重不断加大，服务业水平在全球范围内成为衡量现代社会经济发达程度和国家经济结构优化水平的重要标志，对服务业标准化的研究成为国内学者的一个重点，2003 年 5 月，全国服务标准化技术委员会的成立，促进了我国服务标准化工作的正式全面铺开，公共服务作为服务的一个类别，也成为标准化的研究领域，学者柳成洋（2009）的《服务标准化导论》一书正是对标准化工作由“传统的工业标准化、农业标准化拓展至服务标准化这一全新的领域”^②的全新总结，展示了服务标准

^① 参见杜义国，江源富. 标准化管理：提升行政服务绩效的系统化方法[J]. 行政管理改革，2011（4）：55-60.

^② 柳成洋. 服务标准化导论[M]. 北京：中国标准化出版社，2009 年 12 月第一版：5.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库